



WOJEWODA PODKARPACKI
35-959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15

P-II.4131.2.36.2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2023r. poz.40)

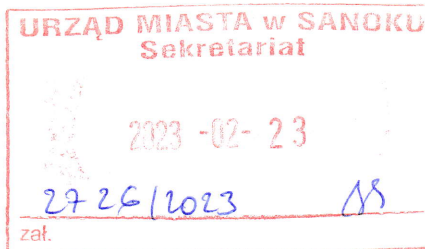
STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXXIII/669/23 Rady Miasta Sanoka z dnia 26 stycznia 2023r. w sprawie powierzenia spółce Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa Południe Sp. z o.o. z siedzibą w Przemyśle realizacji świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym celem wybudowania mieszkań w ramach sektora budownictwa społecznego i ich późniejszego wynajmu

UZASADNIENIE

W dniu 26 stycznia 2023r. Rada Miasta Sanoka podjęła uchwałę Nr LXXIII/669/23 w sprawie powierzenia spółce Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa Południe Sp. z o.o. z siedzibą w Przemyśle realizacji świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym celem wybudowania mieszkań w ramach sektora budownictwa społecznego i ich późniejszego wynajmu. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 lutego 2023r.

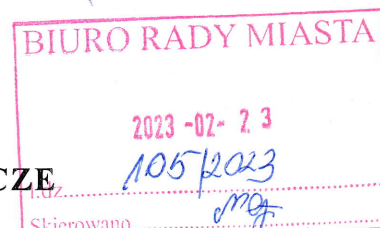
Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Uchwała rady gminy może normować jedynie te sprawy, które zostały jej przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Nie może wykroczać poza zakres spraw określonych w upoważnieniu, nawet wtedy, gdyby służyło to wykonaniu ustawy i było uzasadnione względami słuszności, celowości gospodarczej czy społecznej. Przepis udzielający kompetencji prawodawczej podlega wykładni dosłownej, a zatem nie może być interpretowany ani rozszerzająco, ani zawężająco. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego. W doktrynie i orzecznictwie sądowym utrwalone jest stanowisko, że podjęcie uchwały bądź zarządzenia bez podstawy prawnej stanowi istotne naruszenie prawa. O istotnym naruszeniu prawa można bowiem mówić zarówno wtedy, gdy treść aktu prawnego jest sprzeczna z nakazami lub zakazami zawartymi w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, jak i wtedy, gdy przepisy prawa nie stwarzają możliwości podjęcia uchwały lub zarządzenia o określonej treści. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. sygn. akt: I SA/Wr 1798/99 stwierdzono, iż „Opierając się na konstrukcji wad



BRM
23.02.23

[Signature]

Rzeszów, 2023-02-21



powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał." Natomiast z treści art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr LXXIII/669/23 Rady Miasta Sanoka została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W badanej uchwale Nr LXXIII/669/23 Rada Miasta Sanoka powierza spółce Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa Południe Sp. z o.o. z siedzibą w Przemyśle realizację świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym celem wybudowania mieszkań w ramach sektora budownictwa i ich późniejszego wynajmu celem zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy związanych z budownictwem mieszkaniowym, podczas gdy uprzednio podjętą uchwałą Nr XL/317/21 z dnia 10 lutego 2021r. Rada Miasta Sanoka wyraziła zgodę na utworzenie przez Gminę Miasta Sanoka spółki pod nazwą Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa Południe spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Przemyśle, której udziałowcem jest także Krajowy Zasób Nieruchomości i we wskazanej uchwale wprost określono, że podstawowym celem gospodarczym Spółki będzie budowanie domów mieszkalnych oraz ich eksploatacja na zasadach najmu zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 października 1995r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Ponadto uchwałą Nr XLII/343/ 21 z dnia 27 kwietnia 2021r., zmienioną uchwałą Nr XLIII/374/21 z dnia 25 maja 2021r. Rada Miasta Sanoka wyraziła zgodę na wniesienie przez Gminę Miasta Sanoka wkładu niepieniężnego do Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej Południe Sp. z o. o. z siedzibą w Przemyśle w postaci prawa własności określonych w uchwale nieruchomości w celu realizacji inwestycji polegającej na wybudowaniu budynków wielorodzinnych.

Należy zwrócić uwagę, że Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa Południe spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Przemyśle została zawiązana na podstawie art. 23 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 26 października 1995r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (obecnie: ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa), zwanej dalej ustawą i art. 7a ust.1 ustawy z dnia 20 lipca 2017r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2021r. poz. 1961 ze zm.). Oznacza to, że podmiot ten działa i realizuje zadania w oparciu o przepisy wyżej wskazanych ustaw.

I tak, stosownie do treści art. 23 ust. 1 ustawy społeczne inicjatywy mieszkaniowe mogą być tworzone w formie: 1) spółek z ograniczoną odpowiedzialnością; 2) spółek akcyjnych; 3) spółdzielni osób prawnych. Ustęp 2 przepisu art. 23 stanowi następnie, że do społecznej inicjatywy mieszkaniowej, zwanej dalej "SIM", stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu spółek handlowych lub ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze, ze zmianami wynikającymi z przepisów niniejszego rozdziału.

Zgodnie z kolejnym art. 24 ustawy SIM prowadzi działalność na obszarze określonym w umowie lub statucie towarzystwa. Przedmiot działania SIM określa natomiast art. 27 ustawy, w myśl którego przedmiotem działania SIM, w tym SIM, której udziałowcem jest gmina, jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu.

SIM, w tym SIM, której udziałowcem jest gmina, może również: 1) nabywać lokale mieszkalne i budynki mieszkalne oraz niemieszkalne, w celu rozbudowy, nadbudowy i przebudowy, w wyniku której powstaną lokale mieszkalne; 2) przeprowadzać remonty i modernizację obiektów przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych na zasadach najmu; 3) wynajmować lokale użytkowe znajdujące się w budynkach SIM; 4) sprawować na podstawie umów zlecenia zarząd nieruchomościami mieszkalnymi i niemieszkalnymi niestanowiącymi jego własności; 4a) sprawować zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi w ułamkowej części jego współwłasność; 5) prowadzić inną działalność związaną z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą, w tym budować lub nabywać budynki w celu sprzedaży znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych lub lokali o innym przeznaczeniu; 6) dzierżawić SAN lokale mieszkalne w celu wynajmowania tych lokali osobom fizycznym wskazanym przez gminę, na zasadach określonych w rozdziale 3a, w przypadku gdy z budową lokalu nie było związane zawarcie umowy, o której mowa w art. 29 ust. 1-2b lub w art. 29a ust. 1. SIM, w tym SIM której udziałowcem jest gmina, może promować działalność, o której mowa w ust. 1, wyłącznie w zakresie aktualnej oferty SIM, w tym w zakresie najmu oraz sprzedaży lokali mieszkalnych i niemieszkalnych znajdujących się w budynkach SIM, a także świadczenia usług, o których mowa w ust. 2 pkt 4 i 4a.

W świetle przytoczonych powyżej przepisów ustawy przedmiotem działania SIM, której udziałowcem jest gmina jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu zaś obszar tego działania określa umowa.

Zwrócenia uwagi wymaga następnie, że w umowie na podstawie której została zawiązana spółka Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa Południe Sp. z o.o. z siedzibą w Przemyśle, której udziałowcem jest Gmina Miasta Sanoka zawarte są postanowienia, z których wynika, że celem działalności tej spółki jest budowanie domów mieszkalnych oraz ich eksploatacja na zasadach najmu zgodnie z przepisami ustawy o SIM (§5 umowy). W § 6 ust.1 pkt 4 tej umowy zawarto postanowienie, w myśl którego w ramach realizacji na terenie Gminy Miasta Sanoka celu, o którym mowa w § 5 Spółka zrealizuje przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane w Gminie Miasta Sanoka, które zostanie zrealizowane na nieruchomości uprzednio wniesionej aportem do Spółki przez Gminę Miasta Sanoka. W umowie określono także szczegółowo sposób realizacji celu, w jakim została zawiązana Spółka.

Wskazana w badanej uchwale SIM jest zatem spółką zawiązaną m.in. przez Gminę Sanok w celu budowania domów mieszkalnych i ich eksploatacji na zasadach najmu, do której zastosowanie mają przede wszystkim przepisy ustaw, w oparciu o które została utworzona, a umowa spółki określa sposób realizacji tego celu i obszar działania SIM.

W podstawie prawnej badanej uchwały powołano przepisy art. 18 ust.1 w zw. z art. 7 ust.1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r. poz. 40) oraz art. 4 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021r. poz. 679 ze zm.). Zwrócenia uwagi wymaga jednakże, że zarówno przepis art. 18

ust.1, jak również art. 7 ust.1 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają samodzielnej delegacji do podjęcia przez radę gminy badanej uchwały. Przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zawiera jedynie odesłanie do innych ustaw regulujących kompetencje rady gminy; ma on charakter organizacyjny (zwany także organizacyjno-ustrojowym) i nie zawiera samodzielnie delegacji do stanowienia aktu prawa. W wyroku z dnia 16 maja 2001r. sygn. akt III SA 2622/00 Naczelny Sąd Administracyjny OZ w Warszawie odnosząc się do uregulowania w art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdził, że norma ta ma charakter kompetencyjny, a gmina wyłącznie na jego podstawie nie może podejmować uchwał. Uprawnienie do stanowienia aktu prawa musi wynikać z przepisu szczególnego. Podobnie, delegacji do podjęcia przedmiotowej uchwały nie zawiera art. 7 ust.1 tej ustawy, w którym określono wyłącznie katalog zadań własnych gminy, a w ramach wskazanego katalogu zamieszczono w punkcie 7 sprawy gminnego budownictwa mieszkaniowego.

Upoważnienia do podjęcia uchwały w sprawie powierzenia spółce Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa Południe Sp. z o.o. z siedzibą w Przemyśle realizacji świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym celem wybudowania mieszkań w ramach sektora budownictwa społecznego i ich późniejszego wynajmu w ocenie organu nadzoru nie można także wywieść z powołanego w uchwale art. 4 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej, w myśl którego jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Działając w oparciu o powołany przepis rada może zatem określić sposób i formę prowadzenia gospodarki komunalnej, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Z przywołanego przepisu ustawy nie można jednakże wywieść upoważnienia do podjęcia uchwały w przedmiocie powierzenia przez organ stanowiący gminy utworzonej przez gminę społeczną inicjatywie mieszkaniowej realizacji zadania polegającego na wybudowaniu mieszkań w ramach sektora budownictwa społecznego i ich późniejszego wynajmu, które utworzona w tym właśnie celu SIM w oparciu o przepisy ustawy o niektórych formach opierania budownictwa mieszkaniowego oraz na podstawie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością ma realizować w oparciu o przepisy ustaw regulujących zasady działania społecznych inicjatyw mieszkaniowych i postanowienia umowy spółki.

Tak, jak wyżej już wskazano, uchwałą Nr XL/317/21 z dnia 10 lutego 2021r. Rada Miasta Sanoka wyraziła zgodę na utworzenie przez Gminę Miasta Sanoka spółki pod nazwą Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa Południe spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Przemyśle i określiła, że jej podstawowym celem gospodarczym będzie budowanie domów mieszkalnych oraz ich eksploatacja na zasadach najmu zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 października 1995r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (obecnie: ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa). Gmina Sanok jest udziałowcem wskazanej SIM działającej w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W umowie spółki określono sposób realizacji celu, jakim jest budowanie domów mieszkalnych oraz ich eksploatacja na zasadach najmu oraz określono obszar działania spółki obejmujący także Gminę Sanok. Przepisy ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, na podstawie której działa Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa Południe spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w

Przemysłu nie przewidują podjęcia dodatkowo odrębnej uchwały przez organ stanowiący gminy, która jest udziałowcem SIM o powierzeniu utworzonej spółce realizacji świadczenia usługi celem wybudowania mieszkań w ramach sektora budownictwa społecznego i ich późniejszego wynajmu. Przepisy ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, jak również przepisy aktów prawnych powołanych w podstawie prawnej podjętej uchwały nie przewidują także podjęcia przez organ stanowiący gminy uchwały, w której zostanie określony okres realizacji przez SIM usług polegających na wybudowaniu mieszkań w ramach sektora budownictwa społecznego i ich późniejszego wynajmu, zasady na jakich to zadanie ma być realizowane, a także wyznaczone granice obszaru, na jakim ma być wykonywane to zadanie oraz uregulowane kwestie dotyczące otrzymania przez SIM rekompensaty poniesionych kosztów realizacji zadania, w której to materii Rada w badanej uchwale ustanowiła postanowienia.

Tak, jak już wyżej wskazano w doktrynie i orzecznictwie sądowym utrwalone jest stanowisko, że podjęcie uchwały bądź zarządzenia bez podstawy prawnej stanowi istotne naruszenie prawa. O istotnym naruszeniu prawa można zaś mówić zarówno wtedy, gdy treść aktu prawnego jest sprzeczna z nakazami lub zakazami zawartymi w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, jak i wtedy, gdy przepisy prawa nie stwarzają możliwości podjęcia uchwały lub zarządzenia o określonej treści.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

Otrzymują:
Przewodniczący Rady Miasta

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO


Marcin Jakubowski
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru